

Síntesis de las implicancias políticas de los resultados de su investigación (*Policy Brief*)

LA INTERMITENTE DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA: REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

Pablo Uc¹

- Presentación del tema/problema.

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Electoral (IDE)² publicado por el PNUD en el año 2004, Centroamérica fue identificada como la sub región electoralmente más democrática de la región en el año 2002, marcando el progreso de la tendencia de toda la región a partir del año 2000. Mientras que Nicaragua, Costa Rica y Panamá fueron los países con los mayores índices de votantes (77.9%, 72.3% y 68.8% respectivamente) y votos válidos (73.7%, 68.2% y 66.5%, respectivamente), Guatemala y El Salvador tuvieron los registros más bajos de votantes (36.2% y 38.7%, respectivamente) y de votos válidos (31.5% y 36.6% respectivamente).

Al considerar otra fuente de datos cualitativos y cuantitativos, la perspectiva del *Índice de Desarrollo Democrático* (IDD), el desenvolvimiento democrático de la región centroamericana no es precisamente ascendente ni sostenida, ya que a partir del año 2008 decaen en todos los casos de la subregión, destacando el caso de Guatemala, seguido de Nicaragua y El Salvador. Lo particular de este índice es que considera cuatro dimensiones: condiciones básicas de la democracia; respeto de los derechos políticos y las libertades civiles; calidad institucional y eficiencia política (con dos componentes: *accountability* y desestabilización de la democracia); y ejercicio de poder efectivo para gobernar (que también posee a la vez dos sub-dimensiones: capacidad para generar políticas que aseguren bienestar -desempeño en salud, desempleo urbano, hogares bajo línea de pobreza, desempeño en educación-, y capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica). Se trata, por lo tanto, de una perspectiva que intenta implementar un enfoque más complejo para evaluar la calidad de la democracia.

De acuerdo con el IDD, el desarrollo democrático en la región centroamericana experimentó un declive en la segunda mitad de la década de 2000, expresada en un declive

¹ Investigador mexicano en el Centro de Estudios Superiores sobre México y Centroamérica-UNICACH y Profesor en la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), México. Becario del CLACSO/OLA. Contacto: pablo.uc@gmail.com

² Cabe señalar que IDE resulta de la agregación de cuatro componentes: Derecho al voto x Elecciones limpias x Elecciones libres x Cargos públicos electos.

Programa de Becas

del desarrollo democrático que experimenta El Salvador desde el año 2003, la abrupta experiencia en 2005 y 2011 en Guatemala y la fluctuante tendencia de Nicaragua. Al observar la experiencia de toda Centroamérica, el IDD indica que la tendencia a la disminución del desarrollo democrático se experimenta también en Costa Rica y Panamá (Gráficas 6 y 7).

En relación con la dimensión que evalúa la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar, destaca la inversión del gasto público que los países destinan al rubro de salud y educación. En este sentido, Guatemala destinó para 2012 apenas el 1.3% del PIB para salud 3.2% para educación, El Salvador 3.4% y 3.6% y Nicaragua 3.7% y 5.4% respectivamente. En este último, la tasa de desempleo es de 8,2 y la población bajo la línea de pobreza de 54,4, mientras que Guatemala reporta 7,1 y 42,3 respectivamente, y El Salvador 7,1 en desempleo y 42,3 en población bajo línea de pobreza.

Por su parte, el informe sobre el Estado de la Región en desarrollo humano, ha señalado el preocupante estancamiento del gasto social de los Estados, el riesgoso aumento de presupuestos destinados al ejército y su reconducción casi regular a tareas de seguridad interna, sin aún tener una evaluación sobre la proporción de control armado que tienen los cuerpos de seguridad privada. En cuanto a la distribución del ingreso, el desenvolvimiento del PIB per cápita durante la primera década del siglo XXI demuestra un aumento en el caso de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, pero a niveles sumamente limitados. La variación de los promedios de 1980-1989 y 2008-2012 en Nicaragua es de apenas 2.4%, en Guatemala la variación fue de 26.8% y en El Salvador fue de 65.4% (CEPAL, 2013: 78). El estancamiento de estas economías, incluyendo a la de Honduras, se relacionan con las fluctuaciones en los precios del petróleo y del café, la reducción de la ayuda internacional, la debilidad de las estructuras productivas y la precariedad de los mercados internos.

Frente a este escenario macro social y económico es pertinente interrogar ¿cuáles son las características y los actores constitutivos de los ciclos político-democráticos que se han gestado en los países de América Central en las últimas tres décadas (1980-2010/12)? ¿Qué características comparten y distinguen a los procesos democráticos experimentados en Guatemala, El Salvador y Nicaragua en la última década (2000-2010/12) de acuerdo con los indicadores sobre desarrollo democrático, desarrollo humano y desarrollo electoral? ¿Qué medidas son necesarias considerar para la elaboración e implementación de políticas públicas y programas de desarrollo para concretar regímenes democráticos con un verdadero contenido y agendas sociales?

Programa de Becas

- **Análisis político o reflexión en relación al tema estudiado.**

Una de las consideraciones clave sobre la transición democrática en la región ha sido la de la subordinación del poder militar al civil, uno de los mayores logros tras los acuerdos de paz y el giro en el histórico autoritarismo de la región norte de Centroamérica (C4). Sin embargo, en el informe del Estado de la Región (PEN, 2008), se señala un punto importante que cuestiona la contención del rol que juegan los ejércitos en la subregión. Los indicadores muestran que después de las drásticas reducciones en presupuestos, efectivos y armamentos que se reportaron en los años noventa, en el quinquenio 2002-2007 dicha tendencia se estabilizó e incluso se revirtió en la experiencia de Guatemala, Honduras y Nicaragua y sólo continuó en El Salvador.

Lo alarmante, por otro lado, es la tendencia a la privatización de la seguridad pública, que ha hecho en el caso del triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), identificado como la región más violenta del istmo, que más de 200,000 personas participen como activos de fuerzas de seguridad que responden a corporaciones privadas, de un total de más de 300,000 efectivos en todo Centroamérica, con un crecimiento anual del 8% de las empresas dedicadas a este rubro (FPSP, 2013). El aumento de poder del crimen organizado, agudizado por la guerra desatada en México contra el narcotráfico y el repliegue del Estado, ha derivado en el desbordamiento de la delincuencia común, un espacio que ha sido dejado a las corporaciones privadas. Según cifras de la Federación Panamericana de Seguridad Privada (2013), en Guatemala los guardias de seguridad cuadruplican en número a los 24.000 miembros de la fuerza pública, mientras que en Honduras duplican a los 29.000 agentes de la Policía. Incluso en Costa Rica, que posee índices más bajos de criminalidad, los guardias privados también duplican en número a los 13.000 efectivos estatales.

La región se ha convertido en los últimos años en el territorio más violento de Latinoamérica. Entre la construcción de imaginarios de poder y la realidad, las cifras entre 2009 y 2010 indican, sin embargo, que la tasa regional de homicidios por cada 100.000 habitantes se ha situado por encima de 40, con aumentos durante la pasada década en todos los países, y con particular concentración en el Triángulo Norte: “Honduras, con una tasa de 92 homicidios por cada 100.000 habitantes, que lo convierte en el país sin guerra más “peligroso” del mundo, seguido por El Salvador, con una tasa de 69 y Guatemala con 39” (PEN, 2011).

En este sentido, la paradoja de los paradigmas de seguridad democrática no son solo la aguda desfragmentación de las funciones fundamentales del Estado y su anulación como garante de soberanía y autodeterminación sobre la que se garantiza cualquier desarrollo democrático, sin importar incluso su adjetivación o prioridad ideológica (más allá de la

Programa de Becas

disyuntiva libertad-igualdad). Sino el proyecto de criminalización mismo de la sociedad, y por tanto, no sólo *impolitiza* y condiciona el desarrollo institucional y social de la democracia sino que la revierte, al agudizar la des-ciudadanización.

El régimen económico que trajo consigo la tercera ola democrática neoliberal, marcó un cambio en la estructura de las exportaciones (colapsada ciertamente en el caso de los países inmersos en terribles conflictos internos) que hizo que la agricultura desplazara los productos tradicionales -café, caña de azúcar y banano, por productos no tradicionales – hortalizas, flores y frutas y un incremento en la instalación de maquilas. No obstante, destaca “el predominio del modelo de exportación de mano de obra”. En 2003, en pleno auge del “sostenido desarrollo electoral” (PNUD, 2004) se iniciaron las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre EEUU y Centroamérica (CAFTA-RD, tras la incorporación de República Dominicana) que entró en vigor en el año 2006. Esta estructura de comercio ha significado la intensificación del modelo que determina el comportamiento de las economías en la región: incremento de la industria maquiladora bajo condiciones de flex-explotación laboral y aumento exponencial de los flujos migratorios y de las remesas, que en toda la región, a excepción de Costa Rica, se ha convertido en la principal fuente de divisas.

- Sugerencias y proposiciones en términos de políticas públicas.

- Es prioritario analizar la relación entre democracia y desarrollo socioeconómico, lo cual demanda un reajuste en las prioridades del gasto social de los gobiernos, fundamentalmente en materia de salud, educación y generación de empleos. La prioridad del gasto social demanda mayor presencia de Estado social y un recorte en el presupuesto orientado al pago de los servicios de la deuda externa.
- Resulta fundamental construir mecanismos de control y regulación desde el Estado y la sociedad civil sobre las empresas y corporaciones privadas de seguridad en la región. Dichas instancias han sustituido progresivamente al Estado en las tareas de seguridad pública, lo que vuelve profundamente vulnerables a los ciudadanos y amenaza al Estado de derecho. Se trata de una medida que requiere ser elaborada desde la perspectiva de los derechos humanos
- Resulta imprescindible re-definir la estrategia de seguridad interna de los países de la región que experimentan un agudo índice de violencia y criminalidad, a partir de estrategias conjuntas a nivel regional, pero definidas y apropiadas por las mismas sociedades y desde perspectivas soberanas. Limitando el ordenamiento de los grandes proyectos como la Iniciativa Mérida, la Iniciativa para la Seguridad Regional Centroamericana (CARSI).

Programa de Becas

- Resulta fundamental construir y fortalecer la institucionalidad jurídica que garantice los derechos humanos, y limite la sistemática criminalización de la sociedad mediante programas de inserción laboral, y gestión autónoma de cooperativas que activen las economías sociales a escala micro (barrios, colonias, regiones), a fin de limitar los grandes circuitos de la economía criminal.
- De igual manera, es URGENTE impulsar la construcción de una agenda inter-estatal a nivel regional que puede ser potenciado desde las instituciones de integración (SICA, Iniciativa Mesoamérica) entre las organizaciones sociales orientadas a la PROTECCIÓN de los migrantes que cruzan el istmo y los proteja de la criminalización que experimentan. Se trata de una tarea que demanda el trabajo conjunto entre los países centroamericanos y los países involucrados en el mismo proceso: México y EEUU.
- Es prioritario fomentar la reactivación de la economía local-nacional mediante proyectos de reactivación agraria (distribución para el acceso y financiamiento para la activación), a fin de paliar la dramática diáspora poblacional, y limitar la vulnerabilidad social y alimentaria que experimentan altos grados de riesgo en la región.

INTERMITTENT DEMOCRACY IN CENTRAL AMERICA: REFLECTIONS AND RECOMMENDATIONS

Pablo Uc

- Presentation of the issue / problem

According to the Index of Electoral Development (IDE) published by UNDP in 2004 , Central America was identified as the sub region was electorally the most democratic in the region in 2002 , marking the progress of the tendency of all region since 2000. Whilst Nicaragua, Costa Rica and Panama were the countries with the highest rates of voters (77.9%, 72.3% and 68.8% respectively) and valid votes (73.7%, 68.2% and 66.5%, respectively) , Guatemala and El Salvador had the lowest voter registrations (36.2 % and 38.7 % , respectively) and of valid votes (31.5 % and 36.6 % respectively).

It is clear, however, to review the economic and social indicators (social inequality, poverty, unemployment, etc.) The purely procedural level expressed in suffrage prevails in the region and the lack of direct social and economic benefits in society. This research aimed to characterize, through a geo-historical review, the development of heterogeneous democratic cycle in Central America, opened in the early 1980s , identifying the processes of transition and institution of electoral democracies, democratic developments experienced in the last three decades and scenarios of democratic consolidation in the first decade of the century . Specifically , it has been considered critically analyze the horizons of democratic

Programa de Becas

Estados Unidos 1168 | C1101AAX | Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875
probecas@clacso.edu.ar | www.clacso.org

consolidation in the last decade (2000-2010/12) , through an analysis of the experiences of Guatemala , El Salvador and Nicaragua , based on the review of various macro-indicators.

By identifying particular areas of human development index, stresses that the general government expenditure on education and health has been minimal. In the case of El Salvador increased only from 3.6 % to 4.3 % of GDP on health, and from 2.5% to 3.2 % of GDP on education between 2000 and 2010, defense spending declined just 1.3% to 1.1% in the same period, but the payment of the debt represented an increase of 2.8 % to 5 %. In Nicaragua spending between 2000 and 2010 in health ranged 3.7% to 4.9 % of GDP in education prevailed about 4% , and defense spending increased from 0.7 % to 0.8 % of GDP; while spending on debt ranged from 7.3% to 7.9% , which represents a very high share in general government expenditure , which varied in the same period from 12.2 % to 10.1 %. Meanwhile, government spending in Guatemala in health between 2000 and 2010 ranged from 2.2 % to 2.5 % of GDP on education in 2010 reached 3.2 % of GDP , defense spending fell from 0.8 % to 0.4 % and Total debt service increased from 2 % to 3.8 % of GDP in the same period .

According to IDD democratic development in Central America experienced a decline in the second half of the 2000s. Especially in the period continues the reading provided by the IDE, the IDD poses a less optimistic outlook. This is expressed in the decline of democratic development experiencing El Salvador since 2003, the abrupt experience in 2005 and 2011 in Guatemala, and Nicaragua fickle trends. Looking at the experience of all of Central America, the IDD indicates that the downward trend of democratic development is also experienced Costa Rica and Panama.

In this regard, the report on the state of human development in the region of Central America, said the disturbing lack of social spending of the States, the increase in risky budgets for almost regular army and internal security tasks renewal , without even having an assessment of the proportion of the control they have armed private security forces . In terms of income distribution, the development of per capita GDP during the first decade of the century shows an increase in the case of El Salvador, Guatemala and Nicaragua, but very limited levels. The variation of the average 1980-1989 and 2008-2012 in Nicaragua is only 2.4 % in Guatemala variation was 26.8 % and in El Salvador was 65.4 % (CEPAL , 2013: 78). The stagnation of these economies , including that of Honduras , are related to fluctuations in the prices of oil and coffee , the reduction of international aid , weak production structures and poor domestic markets.

- Political analysis and reflection on the issue studied

Programa de Becas

Estados Unidos 1168 | C1101AAX | Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875
probecas@clacso.edu.ar | www.clacso.org

One of the key considerations of democratic transition in the region has been the subordination of military power to civilian, one of the greatest achievements after the peace accords and the authoritarian turn in the historical region of northern Central America (C4). However, in the report of the State of the Region (PEN, 2008), an important point that challenges the contention of the role played in the subregion hosts noted. Indicators show that after drastic cuts in budgets, personnel and weapons that were reported in the nineties, in the period 2002-2007 the trend stabilized and even reversed in the experience of Guatemala, Honduras and Nicaragua and only continued in El Salvador.

Alarmingly, on the other hand, is the trend toward privatization of public security, which has in the case of the northern triangle (Guatemala, El Salvador and Honduras), identified as the most violent region of the isthmus, which more than 200,000 people participate as active security forces responding to private corporations, a total of more than 300,000 troops throughout Central America, with an annual growth of 8 % of the companies in this Sector (FPE 2013). The increased power of organized crime, exacerbated by the war waged against drug trafficking in Mexico and the retreat of the state has resulted in the overflow of common crime, a space that has been left to private corporations. According to figures from the Pan American Federation of Private Security (2013), in Guatemala security guards quadrupled in number to the 24,000 members of the security forces, while in Honduras doubled to 29,000 police officers. Even in Costa Rica, which has lower crime rates, private guards also doubled in number to the 13,000 state troopers.

The region has in recent years become the most violent country in Latin America. Among the imaginary construction of power and reality, the figures between 2009 and 2010 indicate, however, that the regional homicide rate per 100,000 population stood above 40, with increases over the past decade in all countries, with a particular concentration in the Northern Triangle "Honduras, with a rate of 92 homicides per 100,000 inhabitants, making it the country with no more war "dangerous" in the world, followed by El Salvador, with a rate of 69 and Guatemala with 39" (PEN, 2011).

In this sense, the paradox of democratic security paradigms are not only acute defragmentation of the core functions of the state and its annulment as guarantor of sovereignty and self-determination on which any democratic development is guaranteed, regardless of their adjectives or even ideological priority (beyond the dilemma freedom - equality). But the proposed criminalization of society itself, and therefore not only unpoliticize and conditions the institutional and social development of democracy but the reverse, to sharpen the *un-citizenize*.

The economic system that brought the third neoliberal democratic wave, marked a change in the structure of exports (indeed collapsed in the case of countries engaged in terrible

Programa de Becas

internal conflicts) that made displace traditional agriculture -coffee, cane sugar and bananas , for nontraditional products vegetables, flowers and fruits and an increase in the installation of 'maquilas'. However, stresses "the dominance model export labor." In 2003, at the height of "sustained electoral development" (UNDP, 2004) negotiations of the Free Trade Agreement between the U.S. and Central America began (CAFTA -DR , after the incorporation of Dominican Republic) which came into force in 2006 . This structure of trade has meant the intensification model that determines the behavior of the economies in the region increased maquiladora industry under conditions of labor exploitation and flex-exponential increase in migration flows and remittances, which in all region , with the exception of Costa Rica , has become the main source of foreign exchange.

- Suggestions and proposals in terms of public policy

- The priority is to analyze the relationship between democracy and economic development, which requires an adjustment in social spending priorities of governments, mainly in health, education and employment generation. The priority of social spending increased demands a presence of social state -and a reduction of payment of external debt services budget.

- It is essential to build mechanisms of control and regulation on businesses and private security corporations in the region. Such instances have gradually replaced the state in public security tasks, which becomes deeply vulnerable citizens and undermining the rule of law.

- It is essential to re- define the internal security strategy of the countries in the region experienced a sharp rate of violence and crime , from joint strategies at the regional level , but defined and appropriate for the same companies and from sovereign outlook . Limiting order of major projects such as the Merida Initiative, the Initiative for Central American Regional Security (CARSI).

- It is essential to build and strengthen legal institutions guaranteeing human rights, and limit the systematic criminalization of society through job placement programs, and autonomous management of cooperatives that activate social micro economies (neighborhoods and other regions) scale to limit the great circuits of the criminal economy.

- Priority support the revival of the local - national economy through agricultural recovery projects (distribution and access to financing for activation), to shovel the dramatic diaspora population, and limit the social and food vulnerability experiencing high levels of risk in the region.

Programa de Becas